

Corte Costituzionale ord. – 8 maggio 2007, n. 161 – Pres. Bile – red. Maddalena – ord. rimess.: Tar Sicilia 24 maggio 2006 n. 535

Art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito – fermo amministrativo – giurisdizione – artt. 3, 24, 103, 113 Cost. – presunto contrasto – manifesta inammissibilità)

E' manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito) con riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione.

L'ordinanza di rimessione costituisce un improprio uso dell'incidente di costituzionalità posto che il giudice a quo tenta di ottenere dalla Corte un'interpretazione circa la natura giuridica del provvedimento di fermo amministrativo e della questione di giurisdizione ad essa afferente¹.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO: nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), promosso con ordinanza del 24 maggio 2006 dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sul ricorso proposto da Puccio Diego contro la S.p.a. Montepaschi Se.Ri.T. – Servizio riscossione tributi ed altri, iscritta al n. 535 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2007 il Giudice relatore Paolo Maddalena.

Ritenuto che, con ordinanza in data 24 maggio 2006, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), «nella parte in cui risulta interpretato, secondo il diritto vivente, nel senso di attribuire al giudice ordinario la giurisdizione sulle controversie in materia di fermo tributario dei veicoli da esso previsto, sul presupposto della natura non autoritativa del potere esercitato»;

¹ Il giudice rimettente (TAR Sicilia) solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973 censurando non la norma di legge, che non fa alcun riferimento al giudice competente a conoscere la questione connessa al provvedimento di fermo, quanto l'interpretazione delle sez. unite di Cassazione del 31 gennaio 2007, n. 2053.

Nell'arresto in parola il Supremo Collegio nel chiarire che il fermo amministrativo è atto funzionale all'espropriazione forzata, nell'adottare il quale il concessionario non esercita supremazia alcuna, rinviene il giudice competente nel giudice ordinario.

Il Tar Sicilia, diversamente, qualificando il provvedimento di fermo quale strumento di autotutela amministrativa conclude per la necessaria giurisdizione del G.A.

La censura ad una interpretazione giurisdizionale, non può costituire oggetto di giudizio di costituzionalità; in tal senso ex art. 26 comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87 la Corte Costituzionale dichiara la questione inammissibile.

che – premesso che il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'impugnazione della nota emessa dalla concessionaria del servizio riscossione tributi S.p.a. Montepaschi Se.Ri.T. di Palermo, avente ad oggetto il preavviso di fermo di beni mobili registrati ai sensi dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, con cui è stato ingiunto al ricorrente il pagamento di un credito erariale entro un breve termine, «pena l'applicazione della procedura di fermo amministrativo di un bene mobile registrato di proprietà del predetto ricorrente» – il TAR rimettente rileva che nessuna disposizione individua il giudice giurisdizionalmente competente a conoscere le liti relative all'applicazione dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, ma ricorda che le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la ordinanza 31 gennaio 2006, n. 2053, hanno statuito che il giudice amministrativo è privo di giurisdizione in ordine all'esame di domande concernenti la legittimità delle procedure di fermo amministrativo (e, conseguentemente, delle connesse domande cautelari), essendo queste devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, in considerazione del fatto che il fermo amministrativo è atto funzionale all'espropriazione forzata (quindi, mezzo di realizzazione del credito) e che il concessionario non esercita alcun potere di supremazia in materia di pubblici servizi;

che, ad avviso del rimettente, la dialettica interpretativa circa l'attribuzione della cognizione delle liti sul fermo amministrativo al giudice ordinario o al giudice amministrativo si è doverosamente arrestata a seguito della recente presa di posizione del giudice del riparto della giurisdizione: l'esegesi della disposizione censurata, nel senso che le liti concernenti l'applicazione dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, in quanto relative alla tutela di diritti soggettivi, devono essere conosciute dal giudice ordinario, ha prodotto una norma che non si presta ad una interpretazione (adeguatrice) difforme, provenendo essa non da qualsiasi giudice, ma appunto dal giudice del riparto;

che ciò premesso, per lo stesso rimettente, il fermo amministrativo è uno strumento di autotutela della pubblica amministrazione, posto in essere mediante atti aventi natura provvedimentoale, non essendo possibile rinvenire, né nel diritto processuale civile, né nel diritto privato (comune o speciale), istituti che, nell'ambito dei rapporti *iure privatorum*, consentano ad una delle parti di aggredire il patrimonio della controparte senza l'intervento di un giudice, con le caratteristiche di disciplina proprie del fermo di beni mobili registrati;

che il giudice *a quo* osserva inoltre che, con il fermo amministrativo, l'amministrazione creditrice aggredisce un bene mobile del debitore che non ha nulla a che vedere con le ragioni della pretesa creditoria, solo perché ritiene di indurre in tal modo il medesimo debitore, mediante le incisive limitazioni arrecate al diritto di proprietà e alla libertà di circolazione di quest'ultimo, a preferire l'adempimento del debito: un simile privilegio si giustificerebbe, ad avviso del rimettente, solo in ragione della natura pubblica del soggetto creditore e della connessa posizione di supremazia, e confermerebbe la natura autoritativa del relativo potere, il cui esercizio è idoneo a sottrarre al proprietario di un bene i più significativi contenuti del diritto dominicale, con effetti limitativi anche sulla libertà di circolazione (trattandosi di autoveicoli e motoveicoli), senza una connessione qualificata con il credito azionato;

che secondo il giudice *a quo*, diversamente opinando, ritenendo cioè – con le Sezioni Unite della Corte di cassazione – che l'istituto del fermo amministrativo sia un ordinario mezzo di realizzazione del credito, si legittimerebbe sul piano teorico e su quello costituzionale la possibilità di introdurre, anche nella disciplina dei rapporti tra privati, mezzi di autotutela conservativa ed esecutiva del credito non limitati ai beni oggetto dello specifico rapporto, senza necessità di intervento del giudice: il che – si sostiene – priverebbe della sua funzione, e della sua stessa ragion d'essere, il processo esecutivo, o quanto meno lo relegherebbe in una prospettiva del tutto residuale;

che, ciò premesso sulla natura dell'atto impugnato, il giudice *a quo* ritiene che la sollevata questione si incentri sui poteri di cognizione del giudice, funzionali ad assicurare un pieno ed efficace diritto di difesa al debitore sottoposto alla procedura di fermo amministrativo, tenuto conto che il giudice amministrativo esercita un controllo di legittimità molto più penetrante di quello esercitato dai giudici ordinari;

che, secondo il giudice *a quo*, là dove il legislatore, derogando allo schema – non costituzionalizzato, ma rispondente ad una precisa *ratio legis* collegata alla diversità del sindacato giurisdizionale – introdotto dalla legge abolitrice del contenzioso amministrativo, intenda devolvere al giudice ordinario la cognizione sulla legittimità dell'esercizio del potere autoritativo, deve espressamente stabilirlo con una disposizione che comunque garantisca una efficace tutela dell'interesse legittimo che fronteggia tale potere (altrimenti la tutela, per Costituzione, non può che essere data dal giudice che invece è dotato dei necessari poteri di cognizione e di decisione): infatti, là dove il legislatore (come nel caso previsto dall'art. 214 del codice della strada) ha inteso attribuire al giudice ordinario la cognizione di liti sull'applicazione del fermo amministrativo, derogando al criterio di riparto fondato sulla natura della situazione giuridica soggettiva, lo ha fatto espressamente;

che la scelta del legislatore, esplicitata dal suddetto diritto vivente, sarebbe, ad avviso del rimettente, irragionevole, perché, di fronte all'attribuzione normativa di un potere autoritativo, assegnerebbe il sindacato sull'esercizio di tale potere al giudice dei diritti, come se gli effetti riguardassero un rapporto paritario;

che, sotto un diverso profilo, l'interpretazione dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, che attribuisce al giudice ordinario la cognizione delle controversie concernenti la legittimità del fermo amministrativo e la tutela delle situazioni soggettive del debitore esecutato, sarebbe in contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, giacché la devoluzione al giudice ordinario della giurisdizione sugli atti di esercizio del potere amministrativo in materia di fermo amministrativo, realizzata non attraverso una espressa disposizione di legge, ma in via surrettizia, mediante la qualificazione di un mezzo di tutela amministrativa come strumento di diritto comune, sarebbe viziata *ab origine* dal condizionamento che la detta qualificazione opera sulla *causa petendi*;

che, ad avviso del rimettente, il segnalato *deficit* di tutela non concerne solo il tipo di azioni proponibili davanti al giudice ordinario e i limiti dei poteri decisorii di quest'ultimo, ma anche il tipo di sindacato sull'atto che dispone il fermo;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per l'inammissibilità o l'infondatezza della questione;

che, secondo la difesa erariale, l'insegnamento della Corte di cassazione non sarebbe vincolante quando il TAR ritenga di poter affrontare l'argomento da un angolo visuale diverso da quello seguito dalla Corte medesima;

che nella specie ricorrerebbe proprio quest'ultima situazione, in quanto il TAR afferma che, a fronte del potere di fermo, vi sarebbe un interesse legittimo;

che, ad avviso dell'Avvocatura, il giudizio incidentale di costituzionalità non potrebbe essere strumentalizzato e ridotto ad una sorta di "appello" avverso le decisioni della Corte di cassazione;

che sarebbe appunto questo il *petitum* sostanziale rivolto dal giudice *a quo* alla Corte costituzionale: affermarsi la natura di interesse legittimo della posizione del soggetto destinatario del fermo, e dunque superarsi la pronuncia delle Sezioni Unite ovvero sollecitarne il riesame;

che nel merito, secondo la difesa erariale, la questione sarebbe manifestamente infondata, giacché nel fermo amministrativo di cui all'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973 sarebbero indubabilmente coinvolti diritti soggettivi perfetti: la proprietà e il credito sono diritti e la misura del debito tributario non ha nulla a che vedere con la discrezionalità amministrativa; il fermo è momento prodromico dell'esecuzione forzata, la quale si svolge dinanzi al giudice ordinario; il ricorso contro il fermo ha natura di accertamento negativo della legittimità dell'iniziativa per difetto nell'*an* o nel *quantum* del credito azionato;

che il giudice ordinario disporrebbe di tutti gli strumenti processuali, anche d'urgenza, per garantire la piena realizzazione del diritto di difesa e la disapplicazione del fermo, cioè l'accertamento della sua invalidità, sarebbe misura idonea alla soddisfazione dell'interesse della parte privata;

che, ad avviso dell'Avvocatura, i riferimenti del rimettente alla insufficienza dei poteri del giudice ordinario sarebbero «un fuor d'opera» per manifesto difetto di rilevanza.

Considerato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia in riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, investe l'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), «nella parte in cui risulta interpretato, secondo il diritto vivente, nel senso di attribuire al giudice ordinario la giurisdizione sulle controversie in materia di fermo tributario dei veicoli da esso previsto, sul presupposto della natura non autoritativa del potere esercitato»;

che – a norma dell'art. 5 del codice di procedura civile, ai cui sensi la giurisdizione si determina con riguardo alla legge vigente al momento della proposizione della domanda – non incide sulla rilevanza della questione la circostanza che, dopo la sua proposizione con l'ordinanza del 24 maggio 2006, l'art. 35, comma 26-*quinquies*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), inserito dalla relativa legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, abbia integrato il

disposto dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), prevedendo la ricorribilità davanti alle commissioni tributarie anche del provvedimento di «fermo di beni mobili registrati di cui all'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni» (lettera *e-ter*);

che, pur formalmente premettendo di volersi uniformare al diritto vivente, ossia alla regola di riparto della giurisdizione, stabilita dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, che ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario a conoscere le controversie in tema di fermo amministrativo dei veicoli, di cui al citato art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, in realtà l'ordinanza di rimessione critica alla radice la scelta interpretativa delle Sezioni Unite, sostenendo – diversamente da queste ultime – che il fermo amministrativo non è atto funzionale all'espropriazione forzata (e quindi mezzo di realizzazione del credito), ma provvedimento amministrativo di natura autoritativa, senza una connessione qualificata con il credito azionato;

che proprio in questa prospettiva, che sviluppa attraverso una diversa ricostruzione della natura sostanziale dell'istituto, il rimettente perviene a censurare il diritto vivente che, a suo giudizio, attribuirebbe in via surrettizia, in assenza di una previsione di legge, la giurisdizione al giudice ordinario, qualificando un mezzo di tutela amministrativa come uno strumento di diritto comune;

che siffatta incongruenza tra la detta formale premessa e il concreto svolgimento del dubbio di costituzionalità fa trasparire che la questione configura un improprio tentativo di ottenere da questa Corte l'avallo della (diversa) interpretazione e ricostruzione della natura giuridica dell'istituto che il giudice *a quo* dimostra di condividere, così rendendo chiaro un uso distorto dell'incidente di costituzionalità (cfr. ordinanza n. 114 del 2006);

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PQM La Corte Costituzionale

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia con l'ordinanza indicata in epigrafe.